

Samhällsbyggnads- nämndens styrning och kontroll av privata utförare

Kalix kommun

September 2019

Kristian Damlin

Moa Wuotila



Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Syfte	3
1.3	Revisionsfrågor och kontrollmål	3
1.4	Avgränsning	3
1.5	Metod	3
2.	lakttagelser och bedömningar	4
2.1	Ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning	4
2.1.1	lakttagelser	4
2.1.2	Bedömning	4
2.2	Ändamålsenliga arbetsformer för styrning och uppföljning	5
2.2.1	lakttagelser	5
2.2.2	Bedömning	8
2.3	Köptrohet	8
2.3.1	lakttagelser	8
2.3.2	Bedömning	8
2.4	Intern kontroll för attestering och betalning av fakturor	9
2.4.1	lakttagelser	9
2.4.2	Bedömning	10
2.5	insyn och återrapportering	10
2.5.1	lakttagelser	10
2.5.2	Bedömning	11
3.	Revisionell bedömning	12
3.1	Rekommendationer	13

Sammanfattning

Vi har på uppdrag Kalix kommuns revisorer granskat hur samhällsbyggnadsnämnden, SBn, säkerställer en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare avseende snöröjning samt gatuunderhåll. Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma hur samhällsbyggnadsnämnden styr och kontrollerar verksamhet som bedrivs av privata utförare samt vilka förutsättningar som finns för detta.

Revisionell bedömning

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att SBn inte har säkerställt en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare avseende snöröjning och gatuunderhåll.

Vår bedömning baseras på att nämnden inte har en tillräckligt tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av privata utförare. I nämndens delegationsordning framgår att upphandling över 15 basbelopp beslutas av nämnden. Granskningen visar dock att ärenden gällande upphandling återkommande hanteras som brådskande ärenden, i form av delegationsbeslut av nämndens ordförande. Vår bedömning är därmed att beslutad delegationsordning inte efterlevs på avsett vis. Nämnden har således inte en tillräcklig styrning och kontroll samt insyn i de upphandlingar nämnden ansvarar för.

Samhällsbyggnadsnämnden har heller inte i tillräcklig omfattning utarbetat ändamålsenliga arbetsformer för att följa upp privata utförare, det saknas av nämnden beslutade styrdokument gällande styrning och uppföljning av privata utförare. Avsaknaden av detta gör, enligt vår bedömning, att det finns en otydlighet kring vilken typ av uppföljning som ska göras och med vilken frekvens, samt vilken funktion som ansvarar för vad gällande uppföljning av privata utförare. Vår protokollgranskning visar att det inte har gjorts någon avtalsuppföljning som återrapporterats till nämnden under 2018 och 2019.

Samhällsbyggnadsnämnden har en intern kontroll utifrån de av kommunstyrelsen beslutade gemensamma kontrollområdena. Dock har nämnden inte antagit någon nämndspecifik internkontrollplan som har föregåtts av en dokumenterad riskanalys, dvs. där nämnden prövar de verksamhetsspecifika riskerna utifrån nämndens ansvarsområde. Det är vår bedömning att nämnden för att stärka den interna kontrollen årligen bör genomföra en riskanalys för att identifiera nämndspecifika risker samt utifrån detta besluta om en årlig internkontrollplan.

Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- SBn behöver säkerställa efterlevnaden av beslutad delegationsordning avseende upphandling.
- SBn behöver tillse att det finns beslutade och dokumenterade rutiner för upphandling samt uppföljning av avtal.
- SBn behöver tillse att det finns en tydlig rutin för hur nämnden ska agera när anlitate entreprenörer brister i tjänstleveranserna. Här bör särskilt beaktas vikten av förbättrad dokumentation samt en tydlig sanktionstrappa.
- SBn bör säkerställa en bättre kontroll över s.k. ÄTA-arbeten. En möjlig väg är att systematiskt föra en logg över vilka tillkommande arbeten och extrabeställningar liksom över eventuella avdrag från den ursprungliga beställningen.
- SBn bör göra en årlig riskanalys avseende nämndspecifika risker samt utifrån det fastställa en internkontrollplan.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Vi har av Kalix kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur samhällsbyggnadsnämnden, SBn, säkerställer en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare avseende snöröjning samt gatuunderhåll.

Fullmäktige ska enligt kommunallagen 3 kap. 19 b. § inför varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för privata utförare som driver verksamhet på uppdrag av kommunen. Syftet är att kontrollen och insynen ska bli bättre. I programmet ska också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Eftersom kommunen upphandlar utförare för genomförande av delar av sin kärnverksamhet kommunen ett ansvar även för verksamhet som bedrivs av alternativa utförare. Kontroll av verksamhet som bedrivs av annan utförare är lika väsentlig som för verksamhet som bedrivs i egen kommunal regi. I en granskning av kommunens upphandlingsverksamhet under 2018 framkom att den interna kontrollen är begränsad bl.a. gällande avtalstillämpning och köptrohet samt att det finns en oklar uppdelning avseende ansvar när det gäller att följa upp de krav som ställs på utförare i upphandlade avtal.

Mot bakgrund av detta bedömer Kalix kommuns revisorer att det finns en risk att kontroll och uppföljning av privata utförare brister. Revisorerna bedömer det därför angeläget att genomföra en granskning inom området. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2019.

1.2 Syfte

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma hur samhällsbyggnadsnämnden styr och kontrollerar verksamhet som bedrivs av privata utförare samt vilka förutsättningar som finns för detta.

1.3 Revisionsfrågor och kontrollmål

- Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av privata utförare? Finns en särskild organisation för detta?
- Har nämnden utarbetat ändamålsenliga arbetsformer för att styra och följa upp privata utförare?
- Hur säkerställer nämnden en tillräcklig köptrohet?
- Har nämnden säkerställt en tillräcklig intern kontroll för attestering och betalning av leverantörsfakturor?
- Har nämnden säkerställt en tillräcklig insyn i upphandlade avtal inkl. återrapportering till nämnden?

1.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas till snöröjning och gatuunderhåll samt i huvudsak till år 2019.

1.5 Metod

Granskningen genomförs enligt följande:

- Analys av relevant dokumentation, stickprovskontroller av leverantörsfakturor samt intervjuer med nämndens ordförande, en ledamot och berörda tjänstemän.

Rapporten har i ett första skede faktagranskats av samtliga intervjuade. Slutversionen har därefter faktagranskats av förvaltningschef och avdelningschef för teknisk försörjning.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1 Ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning

I detta avsnitt redovisas våra iakttagelser och bedömningar avseende kontrollmålet: *Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av privata utförare? Finns en särskild organisation för detta?*

2.1.1 Iakttagelser

Samhällsbyggnadsförvaltningen i Kalix kommun leds av en förvaltningschef som har det övergripande tjänste-ansvaret för all verksamhet. Förvaltningschefen är också den som vanligtvis rapporterar till nämnden. Verksamheten består av fyra avdelningar med respektive avdelningschef som svarar till förvaltningschefen. Avdelningschef för teknisk försörjning har ett 30-tal anställda samt är ansvarig för snöröjning och gatuunderhåll tillika avtalsägare för upphandlingar inom området. Den dagliga driften av snöröjning och gatuunderhåll sköts av driftchef och driftsledare.

Kommunen har en upphandlingsfunktion bestående av tre upphandlare, där två av tre organisatoriskt tillhör samhällsbyggnadsförvaltningen och en tillhör kommunledningsförvaltningen. Eftersom kommunen inte har en central upphandlingsenhet och -chef, är avdelningschefer inom respektive förvaltning upphandlarnas närmsta chef. De två upphandlare som är knutna till samhällsbyggnadsförvaltningen har avdelningschef för fastighet som sin närmsta chef.

Det finns ingen särskild organisation för kontroll och uppföljning av privata utförare utan detta hanteras i linjeorganisationen. De som är ansvariga för avtalsuppföljningen avseende snöröjning och gatuunderhåll är avdelningschef för teknisk försörjning, driftchef samt driftsledare. Dock, framgår det av intervjuer att ansvarsfördelningen mellan dessa inte är helt tydlig. I delegationsordningen, SBn 2016-02-09 § 5, senast reviderad 2019-03-26 § 37, framgår att upphandling upp till 15 basbelopp (ett basbelopp motsvarar 46 500 kr) beslutas av förvaltningschef, ersättande är respektive avdelningschef, samt att ärenden över 15 basbelopp (ca 700 000 kr) beslutas av nämnden. I intervjuerna framkommer dock att det inte upplevs vara tydligt vad som avses med att upphandling ska beslutas av nämnd, dvs. ska nämnden ta beslut om att upphandling ska genomföras alternativt ta beslut om förfrågningsunderlag och/eller ta beslut om tilldelningsbesked.

Delegationsordningen anger vidare att *brådskande ärenden*, i enlighet med KL 6 kap 39 §, delegeras direkt till nämndens ordförande. I intervjuer framkommer en bild av att detta är något som tillämpas återkommande när det gäller upphandlingsärenden. Som förklaring delges att förvaltningen på så vis får snabbare beslut och kortare överklagningstider när de kan vända sig direkt till ordförande för beslut. Även vår protokollsgranskning visar att flertalet upphandlingsärenden har tagits upp som brådskande ärenden under 2018 och 2019.

2.1.2 Bedömning

Vår bedömning är att nämnden **inte** har säkerställt en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av privata utförare.

Det finns ingen särskild organisation för kontroll och uppföljning av privata utförare utan detta hanteras i linjeorganisationen. I delegationsordningen tydliggörs att upphandling över 15 basbelopp beslutas av nämnden. Granskningen visar dock att ärenden gällande upphandling återkommande hanteras som brådskande ärenden, i form av delegationsbeslut av nämndens ordförande. Vår bedömning är att beslutad delegationsordning inte efterlevs på avsett vis och att ansvarsfördelningen anses var otydlig.

2.2 Ändamålsenliga arbetsformer för styrning och uppföljning

I detta avsnitt redovisas våra iakttagelser och bedömningar avseende kontrollmålet: *Har nämnden utarbetat ändamålsenliga arbetsformer för att styra och följa upp privata utförare?*

2.2.1 Iakttagelser

Fullmäktige ska enligt kommunallagen 3 kap 19 b § inför varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för privata utförare som driver verksamhet på uppdrag av kommunen. Syftet är att kontrollen och insynen ska bli bättre. Av granskningen framgår att kommunfullmäktige i Kalix kommun inte beslutat om något program med mål och riktlinjer för privata utförare som driver verksamhet på uppdrag av kommunen.

Riktlinje för inköp och upphandling

Vid granskning av protokoll och dokument framgår att den tidigare gällande *Riktlinje för inköp och upphandling*, Kf 2014-12-08 § 210, har reviderats och ny version antogs av Kf 2019-02-04 § 25. Riktlinjen syftar till att stärka upphandlingens strategiska betydelse för den offentliga verksamheten samt förebygga korruption, jäv och bidra till långsiktig utveckling för kommunen. Den nya versionen innehåller ett förtydligande gällande definition av en upphandlande myndighet, kommunövergripande avtal samt inriktningsmål. Av intervjuer framgår att dokumentet är känt och tillämpas av upphandlare och förvaltning.

Handbok i inköp

Utöver riktlinjen finns *Handbok i inköp vid Kalix Kommun* som vi tagit del av i granskningen. Noterbart i sammanhanget är att handboken inte uppdaterats sedan Kalix kommuns revisorer genomförde en granskning avseende upphandlingsverksamheten under 2010¹. Detta noterades även vid granskning av upphandlingsverksamheten 2015². I samband med ytterligare en granskning av upphandlingsverksamheten 2018³ lämnade revisionen en rekommendation om att *Kommunstyrelsen bör tillse att beslut/uppdrag verkställs avseende att uppdatera/revidera kommunens regler och riktlinjer på området kopplat till gällande lagstiftning*, eftersom den i delar var inaktuell. Av intervjuer framkommer det att någon revidering inte har skett och att handboken inte heller tillämpas av förvaltningen eftersom den anses vara inaktuell.

Upphandlingsprocessen

En förutsättning för god kvalitetssäkring av upphandlade drift- och skötselentreprenader är att den faktiska upphandlingen upprätthåller god kvalitet. Härvidlag är det dels viktigt att upphandlingsprocessen är väl strukturerad och att följsamheten till den är god, och dels att framtagna förfrågningsunderlag och resulterande avtal är utformade så att upphandlad entreprenör levererar en tillfredsställande tjänst.

¹ Revisionsrapport "Upphandlingsverksamheten, Kalix Kommun", december 2010

² Revisionsrapport "Upphandlingsverksamheten, Kalix Kommun", oktober 2015

³ Revisionsrapport "Upphandlingsverksamheten, Kalix Kommun", november 2018

Upphandlingsprocessen hanteras av tjänstemännen och det uppges vara en låg grad av involvering från nämnden. I enstaka fall sker en viss diskussion med nämnden inför en upphandling, men detta uppges inte vara ett etablerat arbetssätt. I förfrågningsunderlaget fastställs minimikrav på potentiella leverantörer samt efter vilka villkor dessa kommer att utvärderas. De som involveras i upphandlingen uppges vara förvaltningschef, avdelningschef, upphandlare samt vid behov ytterligare personer från verksamheten. För de granskade avtalsområdena (snöröjning och gatuunderhåll) överstiger det upphandlade värdet 15 basbelopp (ca 700 000 kr), vilket innebär att upphandlingsärenden ska beslutas av nämnden. I intervjuer beskrivs dock att det är förvaltningschef alternativt avdelningschef som beslutar om förfrågningsunderlag. Vår protokollgranskning visar vidare på att tilldelningsbesked har hanterats som brådskande ärenden med ordförandebeslut under 2018 och 2019.

Löpande leverantörskontroller och avtalsuppföljning

I syfte att säkerställa att upphandlad entreprenör levererar en tillfredsställande tjänst är det, utöver en välstrukturerad upphandlingsprocess, av stor vikt att det finns en tydlig process för uppföljning av avtalet samt en tydlighet i vad som sker om/när en entreprenör inte levererar i enlighet med avtalet.

Det finns ingen särskild organisation för hantering av avtalsuppföljning utan detta hanteras av linjeorganisationen, dvs. i första hand avdelningschef samt driftchef och driftledare. I intervjuer och av protokollgranskning framgår att nämnden inte har beslutat om några särskilda styrdokument gällande styrning och uppföljning av privata utförare och således saknas en dokumenterad rutin för hur avtalsuppföljning ska ske inom förvaltningen.

I granskningen framgår att kreditupplysning på entreprenörer tas vid ett tillfälle och det i samband med prövning av anbud. Vid avtalsförlängning tas ingen ytterligare kreditupplysning. Detta trots att kommunen har negativa erfarenheter från tidigare avtal som förlängts där det i efterhand har uppdragats likviditetsproblem. För att hantera detta uppges kommunen numera upphandla avtalen på årsbasis, med årsvis förlängning, för att ha möjligheten att vid behov kunna avsluta ett avtal snabbt.

Inom ramen för avtalen avseende snöröjning hålls protokollförda driftmöten med entreprenörerna där vanligtvis entreprenören samt driftchef och ansvarig driftledare deltar. Vid vissa möten deltar även förvaltningschef, avdelningschef och upphandlare. I det fall förvaltningschef och avdelningschef inte deltar på driftmötena delges dessa protokollen för kännedom. Efter att ha gått igenom driftmötesprotokollen noterar vi att driftmöten inte sker i den omfattning som stipuleras av avtalen. Vidare noteras att denna typ av möten inte sker gällande gatuunderhållet, utan där sker dialogen löpande.

I avtalet för snöröjning framgår att parterna varje kalenderår ska ha s.k. uppföljningsmöten för erfarenhetsutbyte, genomgång av statistik, genomgång av anmälningar från fastighetsägare, trafikanter och gångtrafikanter m.fl. I avtalet regleras att beställaren är sammankallande till dessa möten. I intervjuer sker en hänvisning till att löpande driftmöten har genomförts där delar av detta har avhandlats, t.ex. viss genomgång av statistik. I slutet av säsongen uppges det ske en genomgång då driftledare från beställare med entreprenör går igenom den gångna säsongen, dock sker detta inte alltid skriftligt i de fall bristerna/åtgärderna bedöms vara ringa.

Enligt avtal ska en dagbok redovisas veckovis till beställaren där bland annat antal upparbetade timmar framgår. I intervjuer framkommer att så inte alltid är fallet utan avstämning av dagböcker sker i regel vid driftmöten. I protokollen från driftmötena finns en otydlighet kring huruvida rapportering ska ske veckovis eller om det är tillräckligt att rapportering sker i samband med driftmöten. Vid granskning av protokoll från ett urval

driftsmöten utförda under 2017-2019 framgår att viss uppföljning sker av inlämnade dagböcker.

I intervjuerna lyfts det fram att det förekommer brister när det gäller avtalsefterlevnad. En del av bristerna har även dokumenteras i driftmötesprotokoll, t.ex. problem med sena starttider och långa åtgärdstider i flera områden. Dessa problem har i vissa fall varit återkommande, dock har detta inte i något fall renderat i någon typ av vite gentemot entreprenören. Enligt avtalen finns dock möjlighet att utdöma viten, t.ex. i det fall entreprenören inte startat snöröjning i tid eller i det fall att entreprenören överskridit högsta tillåta snödjup. I intervjuerna framhålls att förvaltningen försöker lösa frågor genom dialog och rättelse i första hand, men det finns exempel från annat avtalsområde då ärenden fått eskaleras och där det gått så långt att avtal har avslutats. I intervjuerna beskrivs dock att bristande dokumentation försvårar möjligheten att agera gentemot en entreprenör som inte levererar i enlighet med avtalet samt att det är svårt att bedöma när t.ex. vite ska utdömas.

Inom ramen för avtalet avseende snöröjning utfördes 2018-02-01 en revision av användandet av räfflat stål, enligt teknisk beskrivning 1.3 i avtalet hos upphandlad entreprenör. Av dokumentation från revisionstillfället framgår beskrivning och bilder från fyra områden som granskades. Resultatet visade på att samtliga fyra objekt/områden uppfyllde kraven. En rekommendation från ombudet var att revisionen även bör ske under pågående snöröjning för att kunna kontrollera samtliga enheter. Någon revision inom gatuunderhållet har inte skett.

I vår protokollgranskning framgår att nämnden får löpande återrapportering av ekonomi och verksamhet av förvaltningschef eller ansvarig avdelningschef. Dock framkommer av vår protokollgranskning samt av intervjuerna att det inte sker någon avtalsuppföljning som rapporteras till nämnden.

Riktlinje intern kontroll och internkontrollplan 2018 och 2019

Enligt Kalix kommuns riktlinje för intern kontroll, Kf 2012-11-26/27 § 182, ansvarar kommunstyrelsen för vilka årliga kommunövergripande kontrollområden som ska gälla. Detta medför en gemensam standard för kommunens interna kontroll. Utöver de obligatoriska kommunövergripande kontrollmomenten kan nämnderna komplettera sina internkontrollplaner med egna nämndspecifika risk- och kontrollområden.

I intervjuer med förtroendevalda och tjänstemän samt granskning av protokoll framgår att SBn inte har beslutat om några nämndspecifik risk- och kontrollområden under 2018-2019. I intervjuerna framgår att detta varken har diskuterats i nämnden eller på förvaltningen. I intervjuerna framhålls dock samtidigt att de kontrollområden som kommunstyrelsen har beslutat om på ett tillräckligt sätt anses täcka de mest väsentliga riskområdena för samhällsbyggnadsnämnden.

Avvikelser

Vid granskning av protokoll från driftmöten under 2017-2019 framgår att viss uppföljning sker av inrapporterade felanmälningar. Enligt avtal, AFD.242 ska klagomål och brister redovisas via det webbaserade programmet "DeDu". Entreprenören ska registrera in brister de upptäcker, t.ex. i form av brunnslock som sticker upp, kantstenar som skadats etc.

Felanmälningar från allmänheten försöker styras till en mailadress (sno@kalix.se) som också är kopplat till "DeDu". Det som inkommer via mailen dokumenteras, och antingen hanteras ärendena omedelbart med ansvarig entreprenör eller vid nästkommande driftmöte. Felanmälan för snöröjning, sandupptagning m.m. inkommer även via telefon och mail direkt till medarbetare inom förvaltningen. Dessa felanmälningar hanteras och åtgärdas på samma sätt som felanmälningar som inkommer direkt till den destinerade mailadressen.

Dock sker ingen vidare dokumentation av dessa felanmälningar i "DeDu". Förvaltningen tar inte fram någon särskild sammanställning av statistik i syfte att analysera och bedöma orsaker utan fokus ligger på felavhjälpning.

2.2.2 Bedömning

Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden **inte** i tillräcklig omfattning har utarbetat ändamålsenliga arbetsformer för att styra och följa upp privata utförare.

Samhällsbyggnadsnämnden har inte beslutat om några styrdokument gällande styrning och uppföljning av privata utförare. Avsaknaden av detta gör också att det finns en otydlighet i vilken funktion som ansvarar för vad gällande uppföljning av privata utförare.

I avtalet stipuleras att s.k. uppföljningsmöten ska äga rum och att beställaren är ansvarig för att kalla till dessa. Det är vår bedömning att några sådana möten inte äger rum. När det gäller snöröjning sker s.k. driftmöten och i delar hanteras frågeställningar som hänvisas till de s.k. uppföljningsmötena.

SBN har inte antagit några nämndspecifika risk- och kontrollområden som har föregåtts av en dokumenterad riskanalys, dvs. där nämnden prövar de verksamhetsspecifika riskerna utifrån sitt ansvarsområde. Det är vår bedömning att nämnden för att stärka den interna kontrollen årligen bör genomföra en riskanalys för identifiera risker i verksamheten samt med utgångspunkt i genomförd riskanalys besluta om en internkontrollplan.

Vi noterar att medborgare kan inkomma med synpunkter och felanmälningar samt att dessa hanteras av kommunen och/eller entreprenören. Det tas dock inte fram någon sammanställd statistik av inkomna avvikelser.

2.3 Köptrohet

I detta avsnitt redovisas våra iakttagelser och bedömningar avseende kontrollmålet: *Hur säkerställer nämnden en tillräcklig köptrohet?*

2.3.1 Iakttagelser

Av granskningen framgår att det är upp till ansvarig beställare att säkerställa att köp av varor och tjänster sker via upphandlade avtal. För snöröjning och gatuunderhåll sker detta vanligtvis av driftledaren som granskningsattesterar mottagna leverantörsfakturer.

SBN kontrollerade efterlevnad av avtalade priser inom ramen för internkontrollplanen för 2018. Metoden för kontrollen var ett slumpmässigt urval av fakturer. Ett ytterligare kontrollområde för 2018 var köptrohet, som kontrollerades vid ett tillfälle. Här framgår att regelbunden kontroll av köptrohet och avtalsuppföljning inte sker inom förvaltningen. Av intervjuer bekräftas detta, och den bild som framställs är att kontroll av köptrohet inte följs upp systematiskt mer än i samband med gransknings- och beslutsattest.

När det gäller snöröjning och gatuunderhåll framgår av transaktionslistor och den stickprovskontroll vi gjort att det är kontrakterade entreprenörer som anlitas. Vi har inte noterat några köp utanför befintliga avtal på dessa områden.

2.3.2 Bedömning

I den av nämnden genomförda internkontrollen för 2018 framgår att regelbunden kontroll av köptrohet och avtalsuppföljning inte sker inom förvaltningen. I vår granskning avseende snöröjning och gatuunderhåll har vi inte noterat att det sker några köp utanför befintliga avtal.

2.4 Intern kontroll för attestering och betalning av fakturor

I detta avsnitt redovisas våra iakttagelser och bedömningar avseende kontrollmålet: *Har nämnden säkerställt en tillräcklig intern kontroll för attestering och betalning av leverantörsfakturor?*

2.4.1 Iakttagelser

Regler för attestering av fakturor följer av det kommunövergripande attestreglementet, Ks 2014-12-08 § 222, som gäller för kommunens samtliga ekonomiska transaktioner. Av reglementet framgår att målsättningen är att säkerställa att transaktioner som bokförs är korrekta avseende: prestation, bokföringsunderlag, betalningsvillkor, bokföringstidpunkt, kontering och beslut. Huvudprincipen är att en ekonomisk transaktion i normalfallet alltid ska ha en granskningsattest och en beslutsattest. Dessa skall utgöras av två olika personer.

- *Granskningsattestanten* ska kontrollera att fakturan är formellt korrekt, det vill säga att belopp och eventuell moms stämmer, att alla nödvändiga uppgifter är korrekta och att köpet stämmer mot ramavtalet. Attesten innebär också ett intygande att leverans har skett till kommunens verksamhet och att leveransen överensstämmer med beställningen. Vid eventuella avvikelser från beställning är mottagaren skyldig att rapportera detta till beställaren.
- *Beslutsattestanten* har det yttersta ansvaret för den ekonomiska transaktionen och är av nämnden, utsedd person att genom sin namnteckning intyga att:
 - Samtliga relevanta kontrollmoment har vidtagits
 - Utgiften är förenlig med verksamheten
 - Utgiften ryms inom den beslutade budgeten

Enligt 3 § *Attesträtt* i attestreglementet framgår det att varje nämnd skall utse befattning eller personer med rätt att attestera samt ersättande attestant. Enligt 7 § *Förteckning över utsedda attestanter* svarar varje nämnd för att upprätthålla en aktuell förteckning, attesteringsbevis för utsedda beslutsattestanter och dess ersättare. Av attestförteckningen skall framgå vilka verksamheter attestanten har fått attesträtt genom att aktuell kodsträng, anges samt beloppsbegränsning och tidsbegränsning för vilket uppdrag gäller. Övrig begränsning kan beslutas vid nämndsmöten och framgår då av protokollsutdrag eller delegationsordning.

Vid granskning av attestförteckningen för samhällsbyggnadsförvaltningen, som gäller från och med 2017, framgår de uppgifter som reglementet uppger ska finnas. Vi har inom ramen för den här granskningen kontrollerat ett urval av tio leverantörsfakturor kopplat till snöröjning 2018-2019. Vår granskning visar att nio av tio fakturor överensstämmer mot gällande attestreglemente. En faktura är beslutsattesterad av driftchef på ett belopp som motsvarar attest av avdelningschef eller högre. För gatuunderhåll har vi granskat två fakturor avseende 2018-2019. Granskningsattest och beslutsattest är utförda enligt gällande attestreglemente.

Betalplan och fakturor

Ersättningen i de granskade avtalen utgörs av en större andel fast ersättning, vilket underlättar kontroll av fakturor. Den tillkommande delen i avtalen utgörs av s.k. ÄTA-arbeten, vilket i huvudsak innebär att förvaltningen gör tillkommande beställningar inom befintligt ramavtal. Det är vidare flera personer som har möjlighet att beställa dessa arbeten. Vid granskning av protokoll från driftsmöten framgår att extra beställning och tillkommande arbeten hanteras vid dessa möten. Det förs dock inte någon typ av logg kring vilka extra beställningar och tillkommande arbeten som beställs, utöver det som noteras i driftmötesprotokollen.

Avrop i pågående avtal sker löpande av ansvarig driftledare eller driftchef. I avtalen och i samband med driftstart har tydliggjorts att s.k. ÄTA-arbeten (ändrings- och tilläggsarbeten samt ev avdrag) inte ska igångsättas utan att en skriftlig beställning erhållits från beställarens ombud alternativt driftledare. Utöver detta kan samtliga i en s.k. jourgrupp beställa enstaka arbeten. Även när det gäller gatuunderhållet framgår i avtalet att beställning ska ske skriftligen.

För upphandlade entreprenader av vinterväghållning säsongen 2018-2019, föreligger en betalplan som anger att entreprenören ska delfakturera 18 % av kontraktssumman som avser kontraktsåret i månaderna: december, januari, februari, mars och april. Det innebär att kvarstående 10 % faktureras först efter att eventuella skador som framkommit under snöröjningssäsongen noterats vid syn enligt AFD.122 och har åtgärdats av entreprenören.

För gatuunderhållet finns ett liknande fastprisavtal för barmarksunderhållet samt i övrigt maskinkostnader enligt fastställda timpriser.

2.4.2 Bedömning

Vår bedömning är att nämnden **delvis** har säkerställt en tillräcklig intern kontroll för attestering och betalning av leverantörsfakturor.

Bedömningen grundas i att attestering av leverantörsfakturor, dvs. granskningsattest och beslutsattest, sker i enlighet med attestreglementet samt av nämnden beslutade attestanter. Vårt stickprov visar också att 11 av 12 granskade fakturor är korrekta.

Vi saknar en tillräcklig kontroll avseende s.k. ÄTA-arbeten avtalade priser och prestationer. I avtalet regleras att detta ska göras skriftligt. Vår bedömning är dock att förvaltningen inte säkerställt att så alltid är fallet. För att underlätta kontroll och uppföljning av dessa ÄTA-arbeten är vår rekommendation att det förs någon typ av logg där det framgår i vilken fas beställningen befinner sig, vem som gjort beställningen, kostnad osv. detta för att förbättra kontroll och uppföljning.

2.5 insyn och återrapportering

I detta avsnitt redovisas våra iakttagelser och bedömningar avseende kontrollmålet: *Har nämnden säkerställt en tillräcklig insyn i upphandlade avtal inklusive återrapportering till nämnden?*

2.5.1 Iakttagelser

I vår protokollgranskning framgår att nämnden löpande får återrapportering av ekonomi och verksamhet från förvaltningschef alternativt ansvarig avdelningschef.

I protokollgranskningen kan vi konstatera att något enskilt upphandlingsärende inte har varit uppe för beslut i nämnden och inte heller någon avtalsuppföljning. Det framkommer också i intervjuerna att det inte sker någon särskild återrapportering gällande befintliga avtal och/eller avtalsuppföljning till nämnden. Inte heller är nämnden involverad i framtagandet av förfrågningsunderlag i upphandlingsprocessen utan detta beslutas av tjänstemän. Det framgår i intervjuer att det i enstaka fall sker en viss diskussion med nämnden inför en upphandling, men det beskrivs inte som ett etablerat arbetssätt. Av granskningen framgår att tilldelningsbeslut ofta hanteras som brådskande ärende, se avsnitt 2.1.

Det finns dock möjlighet till insyn i avtalen för både snöröjning och gatuunderhåll. Det finns reglerat att uppföljning av avtalen ska ske, t.ex. i punkt AFD.115 gällande snöröjning. Där framgår att efter det att efter det att vinterväghållningen har avslutats och sandupptagning har slutförts varje kalenderår så ska parterna sammanträffa vid uppföljningsmöte för

erfarenhetsutbyte, genomgång av statistik, genomgång av anmälningar från fastighetsägare, trafikanter och gångtrafikanter m.fl. Beställaren är sammankallande. I bägge avtalen framgår även att beställaren ska ges möjlighet till kvalitets- och miljörevisioner.

Enligt avtal ska en *dagbok* redovisas veckovis till beställaren där bland annat antal upparbetade timmar framgår. I intervjuer framkommer att så inte alltid är fallet. Avstämning av dagböcker sker i regel vid löpande driftmöten, vilket framgår av protokoll. Dock delges vid intervjuer att det finns brister i kontinuiteten för detta och att kommunen inte ställer krav på tillräcklig konsekvent rapportering från entreprenören.

2.5.2 Bedömning

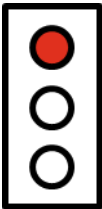
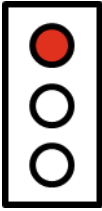

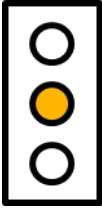
Vår bedömning är att nämnden **inte** har säkerställt en tillräcklig insyn i upphandlade avtal inklusive återrapportering till nämnd.

I avtalen finns reglerat möjlighet till insyn, i form av uppföljning och revisioner. Detta är dock endast något som genomförs i begränsad omfattning av förvaltningen. Under avtalsperioden har det gjorts en revision avseende snöröjning, medan det inom gatuunderhållet inte har gjorts någon revision.

Vår protokollsgranskning visar att det varken under 2018 eller under första halvåret 2019 skett någon särskild återrapportering gällande befintliga avtal och avtalsuppföljning till nämnden. Vi har tidigare även konstaterat att delaktigheten från nämnden i upphandlingsärenden är låg. Vi ser risker i att nämnden inte säkerställt att avtalsuppföljningar genomförs och återrapporteras till nämnden.

3. Revisionell bedömning

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden **inte** har säkerställt en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare avseende snöröjning och gatuunderhåll.

Kontrollmål	Kommentar	
Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kontroll och uppföljning av privata utförare? Finns en särskild organisation för detta?	<p>Ej uppfyllt</p> <p>Det finns ingen särskild organisation för kontroll och uppföljning av privata utförare utan detta hanteras i linjeorganisationen.</p> <p>Ärenden gällande upphandling hanteras återkommande som brådskande ärenden. Vår bedömning är att beslutad delegationsordning inte efterlevs på avsett vis och att ansvarsfördelningen är otydlig.</p>	
Har nämnden utarbetat ändamålsenliga arbetsformer för att styra och följa upp privata utförare?	<p>Ej uppfyllt</p> <p>Beslutade styrdokument gällande styrning och uppföljning av privata utförare saknas.</p> <p>En dokumenterad riskanalys avseende nämndspecifika risk- och kontrollområden saknas.</p> <p>Det tas inte fram någon sammanställd statistik av inkomna synpunkter/felanmälningar.</p>	
Hur säkerställer nämnden en tillräcklig köptrohet?	<p>Uppfyllt</p> <p>I vår granskning avseende snöröjning och gatuunderhåll har vi inte noterat att det sker några köp utanför befintliga avtal.</p>	
Har nämnden säkerställt en tillräcklig intern kontroll för attestering och betalning av leverantörsfakturor?	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vårt stickprov visar att 11 av 12 granskade fakturor är korrekt hanterade avseende gransknings- och beslutsattest.</p> <p>Vi saknar en tillräcklig kontroll avseende s.k. ÄTA-arbeten, avtalade priser och prestationer.</p>	

Har nämnden säkerställt en tillräcklig insyn i upphandlade avtal inkl. återrapportering till nämnden?

Ej uppfyllt

Under 2018 eller under första halvåret 2019 har det inte skett någon särskild återrapportering gällande befintliga avtal och avtalsuppföljning till nämnden.

I avtalen finns reglerat möjlighet till insyn, i form av uppföljning och revisioner.



3.1 Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Samhällsbyggnadsnämnden behöver säkerställa efterlevnaden av beslutad delegationsordning avseende upphandling.
- Samhällsbyggnadsnämnden behöver tillse att det finns beslutade och dokumenterade rutiner för upphandling samt uppföljning av avtal.
- Samhällsbyggnadsnämnden behöver tillse att det finns en tydlig rutin för hur nämnden ska agera när anlitate entreprenörer brister i tjänstleveranserna. Här bör särskilt beaktas vikten av förbättrad dokumentation samt en tydlig sanktionstrappa.
- Samhällsbyggnadsnämnden bör säkerställa en bättre kontroll över s.k. ÄTA-arbeten. En möjlig väg är att systematiskt föra en logg över vilka tillkommande arbeten och extra beställningar som beställs.
- Samhällsbyggnadsnämnden behöver göra en årlig riskanalys avseende nämnds specifika risker samt utifrån det fastställa en internkontrollplan.

September 2019

Hans Forsström

Uppdragsledare

Kristian Damlin

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Kalix kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2019-04-17. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.